Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 272

Wijziging van onder meer de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/55/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt («de IMI-verordening»)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 20 november 2015

Graag dankt de regering de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun snelle inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen gaat zij hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het voorlopig verslag aangehouden.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van het wetsvoorstel, nu dat het functioneren van de interne markt bevordert. Wel hebben genoemde leden nog enkele vragen. De leden van de fracties van het CDA, D66 en de PvdA sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen in grote lijnen instemmen met het wetsvoorstel, maar hebben vragen bij één punt, het afwijken van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De leden van de fracties van de VVD, D66 en de PvdA sluiten zich bij deze vragen aan.

2. Gereglementeerd beroep

De leden van de VVD-fractie geven aan van de regering te willen vernemen op welke wijze het niveau van de benodigde kennis van de Nederlandse wetgeving wordt geborgd bij de diverse gereglementeerde juridische beroepen waarvoor kennis van de Nederlandse wetgeving noodzakelijk is.
Voor wat betreft het niveau van de benodigde kennis van de Nederlandse wetgeving is artikel 11 van de huidige Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties relevant. In dit artikel is geregeld dat compenserende maatregelen kunnen worden opgelegd indien de door de beroeps-

kst-34272-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

beoefenaar gevolgde opleiding betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van de vakken die worden bestreken door de in Nederland vereiste opleiding. Deze compenserende maatregelen kunnen bestaan uit een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar of een proeve van bekwaamheid, waarbij de keuze wordt gelaten aan de beroepsbeoefenaar. Het vijfde lid, onderdeel a regelt dat de keuze tussen het volgen van een aanpassingsstage of proeve van bekwaamheid niet aan de beroepsbeoefenaar is, maar aan de Minister die het aangaat, indien het gaat om een beroep waarbij voor de uitoefening daarvan een precieze kennis van het Nederlands recht is vereist en waarvan het verstrekken van advies of het verlenen van bijstand op het gebied van Nederlands recht een wezenlijk onderdeel van de uitoefening vormt. Deze bevoegdheid van de Minister die het aangaat blijft met onderhavig wetsvoorstel gelden.

De Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties ziet alleen op de erkenning van beroepskwalificaties en laat onverlet de eisen die gelden gedurende de uitoefening van het beroep. Zo is een beroepsbeoefenaar die erkenning heeft verkregen en vervolgens toegang verkrijgt tot een gereglementeerd beroep, evenals de overige beroepsbeoefenaren in dat beroep gebonden aan voor dat beroep geldende beroepsregels en tuchtrechtelijke bepalingen. De beroepsbeoefenaar die in een gereglementeerd juridisch beroep werkt op basis van een erkenning zal dus ook aan alle eisen moeten voldoen die ook aan de overige beroepsbeoefenaren worden gesteld, waaronder eisen die ervoor zorgen dat de kennis van Nederlandse wetgeving actueel blijft. Op het terrein van de advocatuur kan bijvoorbeeld worden gewezen op de Verordening op de advocatuur, waarin de verplichting tot permanente bijscholing is opgenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de regering kan aangeven hoe de praktijkervaringen zijn met betrekking tot de erkenning van beroepskwalificaties voor gereglementeerde juridische beroepen.
De praktijkervaringen met betrekking tot de erkenning van beroepskwalificaties voor gereglementeerde juridische beroepen onder de huidige Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties zijn zeer beperkt. De erkenningen van beroepskwalificaties op het terrein van de advocatuur, kandidaat-gerechtsdeurwaarders en kandidaat-notarissen worden uitgevoerd door respectievelijk de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Blijkens opgave van deze organisaties ontvangen zij hoogstens zeer incidenteel aanvragen tot erkenning. De KNB en de KBvG hebben recentelijk geen aanvragen tot verkrijging van een erkenning van beroepskwalificaties ontvangen, de NOvA slechts 3 in dit jaar.

3. Richtlijn 2013/55

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting is opgemerkt dat een van de knelpunten bij de richtlijn 2005/36 is dat patiënten op grond van die richtlijn onvoldoende bescherming hebben. De leden van de VVD-fractie geven aan graag te willen vernemen of en, zo ja, op grond waarvan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van mening is dat door de (wijzigingen opgenomen in) richtlijn 2013/55 en de regeling inzake het bewijs van taalvaardigheid voorafgaand aan registratie in het BIG-register, zoals bedoeld in de brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 29 oktober jongstleden (840255–141531-MEVA), wél voldoende bescherming aan patiënten wordt geboden.
In de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 29 oktober jongstleden informeert zij de Tweede Kamer over de uitkomsten van een onderzoek naar de toetsing op taalbeheersing bij

BIG-registratie van buitenlands gediplomeerden binnen de EER. In de brief benadrukt de Minister dat kennis van de Nederlandse taal op een goed niveau nodig is voor de patiëntveiligheid. De Minister wil daarom zorgen voor een hoge graad van zekerheid dat in de individuele gezondheidszorgberoepen de vereiste taalkennis aanwezig is, en zeker in die beroepen met een groter afbreukrisico. Het voornemen is daarom om in de beroepen met de grootste patiëntveiligheidsimplicaties, waarvoor registratie in het BIG-register vereist is, in alle gevallen de talenkennis van een buitenlands gediplomeerde van binnen de EER te controleren.
Dat bij gediplomeerden van binnen de EER momenteel niet wordt gecontroleerd op talenkennis bij registratie in het BIG-register komt omdat richtlijn 2005/36/EG vóór de herziening hiertoe te weinig ruimte bood voor de lidstaten. Op basis van de oorspronkelijke richtlijn zijn taalcontroles voorafgaand aan de beroepsuitoefening weliswaar reeds mogelijk, maar niet op structurele en systematische basis. In de herziene richtlijn 2013/55 is dit gewijzigd: structureel en systematisch controleren op talenkennis zal voortaan zijn toegestaan in beroepen met patiëntveiligheidsimplicaties. Met voorgesteld artikel 31 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties wordt deze extra ruimte voor taalcontroles in nationaal recht omgezet.

In voorgesteld artikel 6, onderdeel f van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) wordt geregeld dat voor de beroepen waarvoor BIG-registratie verplicht is het bezit van de noodzakelijke talenkennis een voorwaarde voor registratie wordt. Vanwege de impact op patiëntveiligheid in die beroepen heeft de wetgever voor die beroepen een publiek register (het BIG-register) en tuchtrecht verplicht gesteld en tevens voorbehouden handelingen aangewezen.
In de brief van 29 oktober heeft de Minister van VWS aangekondigd dat in de bovengenoemde beroepen en daarmee ook in alle daarop gebaseerde specialismen systematisch en structureel op talenkennis zal worden gecontroleerd; voorafgaand aan inschrijving in het BIG-register zal een bewijs van voldoende kennis van de Nederlandse taal moeten zijn geleverd. Beroepsbeoefenaren in medische beroepen zonder een publiek register moeten ook de Nederlandse taal voldoende beheersen. De talenkennis in deze beroepen wordt niet voorafgaand aan de beroepsuitoefening gecontroleerd; de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt hier in het kader van haar wettelijke taak toezicht op. De Minister van VWS is van mening dat de aan de BIG-registratie voorafgaande taalcontrole in de beroepen met het hogere afbreukrisico, in combinatie met het toezicht door de IGZ op alle beroepen in de zorg – ook die zonder publiek register – voldoende bescherming biedt aan patiënten.

Voor zover de vraag van de leden van de VVD-fractie ook ziet op wijzigingen in richtlijn 2013/55 anders dan de richtlijnbepaling over de taalcontroles, wordt nog het volgende aangegeven. Richtlijn 2013/55 voorziet in een waarschuwingsmechanisme voor beroepsbeperkende maatregelen voor de medische sectorale beroepen, te weten de arts, tandarts, apotheker, verloskundige, en verpleegkundige. Lidstaten zijn op grond van de herziene richtlijn verplicht om alle andere lidstaten op de hoogte te brengen indien een beroepsbeoefenaar in die lidstaat een verbod of beperking krijgt opgelegd voor beroepsuitoefening in een van de bovengenoemde beroepen (zie voorgesteld artikel 31a van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting daarbij, alsmede paragraaf 3.4.10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).
Met dit waarschuwingsmechanisme kan voorkomen worden dat beroepsbeoefenaren die in de ene lidstaat een bevoegdheidsbeperking opgelegd hebben gekregen, in een andere lidstaat hun beroep kunnen uitoefenen in strijd met de nationale wetten van die lidstaat. Het verplicht waarschuwen geldt voor nieuwe gevallen en het resultaat is mede afhankelijk van de

uitvoering in elke EU-lidstaat. De Minister van VWS heeft er vertrouwen in dat met deze richtlijn de basis is gelegd voor uitwisseling van informatie over beroepsbeperkende maatregelen.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de Minister bereid is de uitkomst van de in laatstgenoemde brief genoemde uitvoerbaarheidstoets aan de Eerste Kamer te doen toekomen.
De Minister van VWS zal de uitkomst van de uitvoerbaarheidstoets door het CIBG en de Commissie Buitenlands Gediplomeerden Volksgezondheid, voegen bij de in de brief aangekondigde beleidsreactie op het advies van Panteia: «Nederlands gesproken; toetsing op taalbeheersing bij BIG-registratie van buitenlands gediplomeerden van binnen de EER».

4. Implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij afwijking van een wet in formele zin bij AMvB in beginsel onwenselijk vinden. Zij vragen waarom de mogelijk noodzakelijke afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht niet bij wet in formele zin kunnen worden geregeld, in plaats van bij AMvB. Tevens vragen zij of de regering bereid is om te bevorderen dat bij een volgende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht dit punt zal worden meegenomen, c.q. de wijziging die de Afdeling advisering van de Raad van State voorstaat dan zal worden overgenomen.
De regering onderkent, zoals ook in het nader rapport is aangegeven, het belang van de uitgangspunten die in 2007 naar aanleiding van de motie-Jurgens zijn geformuleerd. Het bij wet naar lager niveau delegeren van een regelgevende bevoegdheid die afwijking van wet in formele zin mogelijk maakt, dient in beginsel te worden voorkomen met het oog op het bewaken van de grondwettelijkheid van wet- en regelgeving en het waarborgen van het primaat van de wetgever. Deze hoofdregel is, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State constateert, tevens van toepassing op de implementatie van EU-regelgeving. Het voorgestelde artikel 30a, dat is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling, voldoet naar de mening van de regering aan deze hoofdregel. Met artikel 30a volgt immers uit de wet in formele zin dat wordt afgeweken van de Awb en wat de inhoud van de afwijkingen is, zonder dat de lagere regelgever ruimte toekomt om zelf ter zake een afweging te maken.

Zoals inmiddels is gebleken, leiden de Europese regels die in Nederlandse regelgeving moeten worden omgezet ertoe dat de procedure voor de Europese beroepskaart afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht bevat. Ook de Afdeling onderkende de noodzaak om in dergelijke gevallen af te wijken van bepaalde procedurevoorschriften van de Awb, maar stelde dat in die situaties bij wet voorzien dient te worden in een specifieke afwijkingsmogelijkheid van conflicterende voorschriften in de Awb.
Met het oog daarop is het voorstel aangepast in de door de Afdeling aangegeven zin. Het aangepaste artikel 30a schrijft op het niveau van de wet in formele zin voor of wordt afgeweken van de Awb, alsmede wat de afwijkingen inhouden. Anders dan in het aan de Afdeling voorgelegde concept het geval was, is de toepasselijkheid van die afwijkingen niet afhankelijk gesteld van een discretionair besluit van de lagere regelgever, maar van de feitelijke omstandigheid – die zich hier voordoet – of de uit te werken Europese procedurevoorschriften regels bevatten die onverenigbaar zijn met de (in het voorstel specifiek aangewezen) regels van de Awb. De Europese procedurevoorschriften laten overigens – zonder uitzondering – geen ruimte aan de lidstaat tot het maken van beleidskeuzes; de voorschriften dienen onverkort te worden overgenomen.

De reden om niet te volstaan met het aanwijzen van deze afwijkingen in de wet maar deze tevens in de algemene maatregel van bestuur te benoemen is dat ze daarmee een samenhangend onderdeel zijn van het geheel aan gedetailleerde procedurevoorschriften voor de aanvraag en afgifte van een Europese beroepskaart dat in de algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd. Het op deze wijze voorzien in een samenhangend geheel komt ook de kenbaarheid van de procedures voor de gebruiker ten goede. Een en ander laat echter onverlet dat geen sprake is van een bij lager voorschrift gecreëerde afwijking van een hogere regeling.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker